DOCUMENT: 830-156/ 004

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE ON FARM CREDIT

Report of the Task Force on Agricultural Finance

Toronto, Ontario
November 8-9, 1984

Further to 6.3 and 6.5

The extension of Small Business Bonds and Farm Improvement Loan Act are only useful to the extent financial institutions make the programs available to farmers. Therefore it is essential the Federal Minister of Agriculture strongly advise the financial institutions of their responsibility to ensure farmers obtain full benefits of these programs.

November 7, 1984

TO: Honourable John Wise
Minister of Agriculture
Canada

Honourable Bill Uruski
Minister of Agriculture
Manitoba
Co-Chairman, Meeting Ministers &
Deputy Ministers of Agriculture

Honourable Joe Goudie
Minister of Agriculture
Newfoundland

Honourable Prowse Chappell
Minister of Agriculture
Prince Edward Island

Honourable Roger Bacon
Minister of Agriculture
Nova Scotia

Honourable Malcolm MacLeod
Minister of Agriculture
New Brunswick

Honourable Jean Garon
Minister of Agriculture
Quebec

Honourable Dennis Timbrell
Minister of Agriculture
Ontario

Honourable Lorne Hepworth
Minister of Agriculture
Saskatchewan

Honourable Leroy Fjordbotten
Minister of Agriculture
Alberta

Honourable Harvey Schroder
Minister of Agriculture
British Columbia

I am pleased to submit to you for your consideration the Report of the Federal-Provincial Task Force on Agricultural Finance.

I wish to acknowledge the diligent efforts and high level of co-operation of the members of the Task Force. Every member made valuable contributions in preparing the background papers in the deliberations and writing the final report. Without their contributions this report would not have been possible.

...2

The members of the Task Force are:

Orest Balanyk
Supervisor
Extension Services Branch
Prince Edward Island

Norm Ballagh
Director
Agriculture Credit Corporation
Saskatchewan

Nancy Bardecki
Director
Farm Assistance Programs Branch
Ontario

Julien Burns
L'Office du crédit agricole
Quebec

Richard Gauvin
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation
Quebec

Martin Howlett
Department of Rural Agriculture
and Northern Affairs
Newfoundland

Lois James
Farm Credit Corporation
Ottawa, Ontario

Terry Kremeniuk
Director
Farm Credit Corporation
Ottawa, Ontario

David Matviw
Executive Director
Policy Development and Economics
British Columbia

Vivian Myles
Research Officer
Agricultural Development Corporation
Alberta

Gerald Parlby
Member of Planning Secretariat
Alberta

Brian Perkins
Regional Development Branch
Ottawa, Ontario

Arnold Rovers
Director
Agricultural Development and
Marketing
Nova Scotia

Carl Snyder
Secretary Manager
Farm Adjustment Board
New Brunswick

Yours truly,

Craig Lee
Chairman
Task Force on Agricultural Finance

REPORT OF THE TASK FORCE ON AGRICULTURAL FINANCE

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction P. 1

2. Review of the Challenges
   - 2.1 The Credit Environment P. 2
   - 2.2 Agriculture's Unique Needs P. 2-3
   - 2.3 Problems in Agricultural Credit P. 3-5

3. Priorities P. 6

4. Innovative Financing Options Reviewed
   - 4.1 Mechanisms To Improve Effectiveness of Existing Programs P. 7
   - 4.2 Mechanisms to Provide Reasonably Priced Credit and Improved Access to Credit P. 7
   - 4.3 Mechanisms to Provide Stability of Interest Costs in the Agricultural Sector P. 8

5. Proposals for Consideration
   - 5.1 Proposals for Immediate Implementation P. 9
   - 5.2 Proposals for Implementation in the Near Term P. 10
   - 5.3 Proposals for Further Development and Implementation P. 10
   - 5.4. Non-Credit Measures P. 10

6. Details of Proposals P. 11
   - 6.1 Special Farm Financial Assistance Program P. 12
   - 6.2 Private Sector Initiatives P. 13
   - 6.3 Small Business Bonds P. 14-15
   - 6.4 Farm Mortgage Guarantees P. 16-17
   - 6.5 Guaranteed Intermediate - Term Loans at Fixed Rates P. 18-19
   - 6.6 Farm Syndicates Credit Act P. 20
   - 6.7 Cash Advances P. 21-22

6.8	Agribonds	P. 23-24
6.9	Operating Loan Guarantee	P. 25
6.10	Farmers' Bank	P. 26
6.11	Interest Rate Protection	P. 27-28
6.12	Registered Farm Investment Fund	P. 29-30

APPENDIX	Summary of Submissions by Farm Organizations and Lending Institutions	P. 31-36

1. INTRODUCTION

The future financing of Canadian agriculture is of great interest to the industry. The federal and provincial Ministers of Agriculture, recognizing this issue, have reviewed the problems and have developed programs and policies, both federally and provincially, to ameliorate stresses in the agricultural industry. However, the continuing financial difficulties of the sector led the Ministers of Agriculture at their conference in Winnipeg in July 1984 to establish a Task Force to investigate innovative mechanisms to meet the financial and credit needs of farmers.

A range of financial instruments are necessary to respond to the diverse needs of the industry. Ministers requested the Task Force to investigate in particular agribonds, credit and mortgage guarantees, and interest rate insurance, as well as other ideas developed by farm organizations, lending institutions and the Task Force itself.

The Task Force first reviewed the challenges in credit facing agriculture in the 1980's and beyond. Farm organizations and lending institutions were requested to submit their comments and ideas. A wide range of options were developed and assessed by the Task Force. Details of the Task Force report are contained in the following background papers:

- Challenges in Agricultural Credit in Canada;
- Improved Effectiveness of Existing Programs;
- Mechanisms to Provide Reasonably Priced Credit and Improved Access to Credit; and
- Mechanisms to Provide Stability of Interest Costs in the Agricultural Sector.

The Task Force used this background to develop the set of proposals for consideration by the Ministers. Submissions from farm organizations and lending institutions are contained in the attached appendix.

2. REVIEW OF THE CHALLENGES

2.1 The Credit Environment

Canadian agriculture is a big, highly capital intensive business which competes with other users in national and international financial markets. Factors which are exogenous to agriculture have a significant influence on the price, terms and availability of agricultural credit. Government fiscal and monetary policies are perhaps the most prominent influences. The cost of credit has risen over the 1970's and 1980's, at least in nominal terms, and has become increasingly volatile in both real and nominal terms. As agriculture's use of credit is high, growing from $5.0 billion outstanding in 1972 to $21.6 billion in 1983, the industry has been and will continue to be affected significantly by the cost of credit.

In 1972, governments provided 39 percent of all agricultural credit directly and guaranteed an estimated additional 10 percent. In 1983, governments provided 32 percent, with an estimated additional 20 percent guaranteed.

Chartered banks and other financial institutions have and will continue to compete aggressively for the agricultural credit business. However, lenders will be more cautious than they were in the 1970's. It is apparent that lenders have moved from the practice of lending on the basis of security to one of lending on the basis of repayment capacity. However, security is still a necessary condition. This has reduced the availability of credit somewhat.

2.2 Agriculture's Unique Needs

A number of factors unique to agriculture make this industry's financing needs different from those of other businesses. Foremost among these are:

- The primary ownership structure is the owner-operated family farm which requires refinancing every generation.

- Farm incomes are highly variable due to fluctuations in commodity prices, yields and input prices. Debt servicing capacity is variable due to volatile farm incomes caused by fluctuations in commodities prices, yields and input prices.

- Farms have a high capital to earnings ratio as most farm assets appreciate over time.

- Unlike other businesses and jobs, a farm usually involves the farmer's home, job, savings and way of life.

- Biological factors are such that production is seasonal and cannot be turned on and off quickly.

2.3 Problems in Agricultural Credit

Current economic circumstances, combined with the unique features of the industry, have resulted in a number of problems in agricultural finance. These problems relate primarily to the cost of credit, availability of credit, the lack of stability of interest rates or some combination of these. Difficulties are more evident for those who are highly leveraged.

A number of these problems are short term in nature and reflect the generally difficult economic conditions faced in the present and recent past.

- Rates of return on capital in agriculture have declined because of unfavourable market developments. The outlook is for a slow recovery.

- Real interest rates are high and likely to continue so for some years.

- Farm equity has declined, and real asset appreciation is not expected to contribute to the return on investment for two years or more.

- The financial capability of farmers to withstand unfavourable economic circumstances varies greatly:
    - most farmers have little debt and are readily able to service it
    - some low-equity farmers cannot survive
    - mid-equity farmers face difficulties in varying degrees depending on:
        - their management capability
        - the income characteristics of the enterprises (new vs. established, supply managed vs. open market; availability of financial assistance, etc.)
        - the debt structure of the farm

- A number of farmers, some of them good production managers, have accumulated through high interest rates and repeated loss carryovers debt loads which cannot be serviced at market rates of interest. As well, some farmers are in financial difficulty as a result of financial or production mismanagement.

- The value of farm assets and farm debts grew dramatically over the 1970's. Asset and credit management skills on the part of some borrowers and lenders did not keep pace.

- Although the incidence of financial failure among farmers is lower than that of other small businesses, it has risen substantially during the last four years. On average, conditions in Canadian agriculture in 1985 and 1986 are expected to be about the same as in 1984 although variation from province to province is expected.

- Investment in agriculture has declined considerably and, given the prospects of relatively high interest rates and depressed rates of return on capital, farm investment can be expected to remain low.

In addition to these short term problems, there are a number of fundamental long term problems facing the industry.

- Canadian farmers must compete in international markets that are characterized by large increases in inventories, often through production from farmers who are heavily subsidized.

- Because the majority of farm assets, by their durable nature, appreciate over time, current income is generally insufficient to cover the capital cost of the asset at market value. Without substantial equity, there is an extreme cash flow squeeze during the first few years following the purchase.

- Variable income and the consequent variable debt servicing capacity presents a problem for farm borrowers, especially for those who have high debt servicing costs due to high interest rates.

- Beginning farmers and farmers with low equity due to financial set backs have difficulty in obtaining credit because of bank security requirements, even where debt repayment ability is evident.

- Lending instruments to match the term of the loan with the life of farm assets purchased are not always available. In times of interest rate instability, this is a problem. An increase in the cost of credit can quickly turn a rational economic decision into a non-viable one.

- When farmers retire, a significant portion of their financial capital leaves the agricultural sector. Vendor-take-back mortgages are not readily offered because of retiring farmers' desire for security of their retirement assets and because current capital gains provisions often require the whole down payment for payment of taxes due.

Market forces will continue to dictate the direction of the agricultural economy. Governments cannot substantially change that direction, but can mitigate to some degree the adverse impact of market changes.

3. PRIORITIES

Given these problems and recognizing that solutions are not confined to credit measures, the priorities for the agricultural sector should be:

- strengthening the capital structure of the farm sector through restructuring debt and building equity;
- improving the cash flow situation of farmers through stabilization measures, input cost reduction and financial instruments to help cope with cash flow variations;
- providing for better protection against interest rate instability; and
- taking complementary measures with respect to markets and production to improve rates of return on capital.

If government resources must be rationed, financial assistance should be targetted primarily to those who are in need but who have a reasonable chance of success. This criterion would apply to farmers who are in financial difficulty, beginning farmers and developing farmers.

For these farmers in particular, there is a pressing need to improve farm financial and asset management skills. The Task Force urges that due priority also be given to financial management improvement in any farm financing initiatives.

4. INNOVATIVE FINANCING OPTIONS REVIEWED

The Task Force examined a wide variety of financing instruments and other credit options to address the problems facing the agricultural industry. It is recognized that, although credit is the major concern, the introduction of new non-credit programs or changes in existing programs can also help to alleviate cash flow problems and reduce the need for credit.

The various options which the Task Force studied are listed.

4.1 Mechanisms to Improve Effectiveness of Existing Programs

- Increased flexibility of Farm Syndicates Credit Loans
- Improvement in cash advance systems
- Removal of sales and excise taxes from fuels used on the farm
- Extend Small Business Bonds
- Introduce investment tax credit on used machinery
- Change capital cost allowance provisions

4.2 Mechanisms to Provide Reasonably Priced Credit and Improved Access to Credit

- Direct interest subsidies
- Agribonds
- Indexed loans
- Registered Farm Ownership Investment Fund
- Guaranteed privately financed transactions
- Farmers' bank
- Operating credit guarantees
- Guaranteed intermediate-term loans

4.3 Mechanisms to Provide Stability of Interest Costs in the Agricultural Sector

- Accrued interest mortgages
- Variable amortization mortgages
- Shared appreciation mortgages
- Split risk mortgages
- Fixed rate mortgages
- Interest rate futures
- Weighted average cost of capital
- Interest rate insurance
- Banker's acceptance
- Commercial paper
- Leasing

5. PROPOSALS FOR CONSIDERATION

Based on a review of these various options within the context of the challenges facing agriculture today, the Task Force developed a set of proposals for consideration. It is recognized that fiscal restraint along with other considerations may require further priorization of the measures proposed.

National programs usually require the federal government to take a lead role. Accordingly, most proposals outlined require initial action by the federal government that often can be accompanied by financial and administrative participation by the provinces.

Proposals have been categorized according to the time frame within which they can reasonably be implemented. Details of each proposal with respect to objective, concept, cost, initiation, legislative requirement, timing, and consultation required follow in Section 6.

5.1 Proposals for Immediate Implementation

- Encourage commercial lenders to make more active use of the Small Business Bond (SBB) as a mechanism to assist in debt restructuring for farmers in financial difficulty.
- Extend the Special Farm Financial Assistance Program (SFFAP) for two years to farmers in financial difficulty, accepting new participants and extending further benefits to existing participants.
- Work with private lending institutions to promote the introduction and/or more wide-spread offering of financial instruments which are suited to the needs of agriculture in the 1980's and beyond. Some examples of instruments to be discussed include: long-term fixed rate interest loans, accrued interest rate mortgages, shared appreciation mortgages, fixed rate operating credit, and shared risk mortgages as well as futures and options markets.

5.2 Proposals for Implementation in the Near Term

- Extend the period during which Small Business Bonds (SBB) can be negotiated beyond December 31, 1985 to December 31, 1989. Make provision to allow existing SBB's coming due before December 31, 1989 to be rolled into a new bond.
- Provide guarantees for privately financed farm mortgages.
- Develop a program of guarantees of intermediate-term loans at fixed rates of interest for terms of one to five years for productive investment.
- Streamline and update the Farm Syndicates Credit Act to further encourage the co-operative purchase of machinery.
- Improve cash advance programs to establish uniform treatment across all commodities.

5.3 Proposals for Further Development and Implementation

- Develop a national agribond strategy. Further development requires Ministerial decisions on funding sources and levels, priority uses, alternative agencies and means to deliver the program.
- Examine the need for a national operating loan guarantee program for farmers in financial difficulty.
- Prepare a study of the feasibility of new farmer controlled financial institutions, such as the farmers' bank proposal.
- Examine further with experienced agencies such as CMHC, the development of a scheme to protect against interest rate increases on commercial mortgage loans.
- Study the potential for a Registered Farm Investment Fund.

5.4 Non-Credit Measures

Finally, Ministers may wish to look at other measures which would ease cash flow problems and credit requirements of farmers:

- Remove federal and provincial taxes on fuels used for farm purposes.
- Introduce stabilization programs
- Review tax measures such as investment tax credits and capital cost allowance provisions.

6. DETAILS OF PROPOSALS

The following pages contain details on each of the proposals developed by the Task Force.

6.1 Special Farm Financial Assistance Program

Proposal:

Extend the Special Farm Financial Assistance Program (SFFAP) for two years to farmers in financial difficulty, accepting new participants and extending further benefits to existing participants.

Objective:

To assist farmers in financial difficulty who are assessed to have reasonable prospects for recovery by renewing for two years the Special Farm Financial Assistance Program, administered by the Farm Credit Corporation and by extending the interest rate rebates for current borrowers under the program for an additional two years.

Concept:

The SFFAP was introduced in November 1981 to assist farmers in financial difficulty through special debt consolidation loans and a two-year interest rate on these loans. The program was renewed in June 1982 for an additional two years. In total, about $345 million was loaned under the program.

Cost:

If $200 million in new SFFAP loans was extended for each of the next two years, the cost to the federal government to provide a four percentage point rebate to borrowers for two years would be $32 million. In addition, it would cost about $28 million to extend a four percent interest rebate for two years for current borrowers under the program.

Initiation and Implementation:

Amendments to the Farm Loans Interest Rebate Act must be made immediately by the federal government if this program is to continue.

Consultation:

Most farm organizations have indicated in their representations to the Task Force that special debt restructuring and credit assistance are required for farmers in financial difficulty.

6.2 Private Sector Initiatives

Proposal:

Work with commercial lending institutions to promote the introduction and/or more wide-spread offering of financial instruments which are suited to the needs of agriculture in the 1980's and beyond. Some examples of instruments to be discussed include: long term fixed rate interest loans, accrued interest rate mortgages, shared appreciation mortgages, fixed rate operating credit, and shared risk mortgages as well as futures and options markets.

Objective:

To identify and remove obstacles which discourage the development and/or use of more appropriate instruments to finance agriculture and to encourage the private sector to offer such instruments.

Initiation:

Establishment of a committee to follow up on these initiatives.

Timing:

A committee will be appointed at this meeting and a report on discussions would be made at the July 1985 meeting of Ministers.

Consultation:

Consultation with private sector lenders, interested farm organizations and commodity associations to solicit their ideas on effective lending instruments would be appropriate.

Other Consideration:

When special instruments are introduced, commercial lenders, extension staff and staff of government lending agencies as well as farm organizations and commodity associations will need to inform farmers about the costs and benefits of these instruments.

6.3 Small Business Bonds

Proposal:

Extend the period during which Small Business Bonds (SBB) can be negotiated beyond December 31, 1985 to December 31, 1989. Make provision to allow existing SBB's coming due before December 31, 1989 to be rolled into a new bond.

Objective:

To continue to provide a mechanism through which lending institutions can restructure the debt of farmers in financial distress with a lower rate of interest and to enable those who have already benefited from such assistance to continue to benefit until such time as the outlook for the agricultural sector improves and farmers in difficulty have had a chance to regain financial health.

Concept:

A Small Business Bond is a debt obligation of qualifying corporations, individuals or partnerships in financial difficulty where the interest is not taxable to the lender nor deductible to the small business. Lenders are able to reduce the interest rate charged to the borrower and still enjoy the same after tax return on their funds.

Cost:

Assuming that:

- the prime rate remains at 13%
- existing bonds in the amount of $800 million are rolled over
- new bonds in the amount of $500 million are issued by farms and other small business.

the cost in terms of revenue foregone would be $60 million federally and $28 million for all provinces combined on an annual basis.

Initiation:

The federal Minister of Finance would need to introduce an enabling amendment to Section 15.2 of the Income Tax Act.

Timing:

Some existing Small Business (Development) Bonds are maturing now. Accordingly, provision to allow the rollover of existing bonds should be undertaken at the earliest possible date. The provision to negotiate new bonds continues until December 31, 1985. Thus the provision for extension should be made before this time.

6.4 Farm Mortgage Guarantees

Proposal:

Provide guarantees for privately financed farm mortgages.

Objective:

To expand the amount of mortgage credit available from private individuals with terms and conditions more favourable than those offered by commercial lenders and in some instances government lenders.

Concept:

Federal or provincial guarantees would be provided to private individuals who take back mortgages on farm properties.

Cost:

Cost would depend on program structure, i.e. the security for loans guaranteed, loan to security ratio restrictions, extent of the guarantee, charges for participation under the program, and the level of program participation. Based on other guarantee loan programs, a loss comparable to one percent of approvals can be expected. The program could be run on a cost recovery basis by charging a premium to borrowers or investors.

Initiation:

Federal and/or provincial Ministers of Agriculture.

Legislation:

Enabling legislation could be introduced through amendments to the Farm Credit Act, or through appropriate provincial legislation. The reserve provisions in respect of capital gains taxation need to be extended to 10 years if the pledge to remove capital gains taxation resulting from the sale of a farm which remains in production is not implemented immediately.

Timing:

Implementation immediately following enabling legislation.

Consultation:

Discussions with farm organizations.

Other Considerations:

1. A private members' bill (Bill C-209) amending the Farm Credit Act, which would have given the Farm Credit Corporation such authority, died on the Order Paper.

2. Appropriate administrative mechanisms have to be established to make such a program operational.

6.5 Guaranteed Intermediate-Term Loans at Fixed Rates

Proposal:

Develop a program of guarantees of intermediate-term loans at fixed rates of interest for terms of one to five years.

Objective:

To encourage commercial lending institutions to provide term loans at fixed rates of interest for one-to five-year terms by offering government guarantees.

Concept:

Fixed rate term loans could enable farmers to more readily match the term of the loan to the life of the asset and would ensure that loan costs are known for the life of the loan. A government guarantee would provide security to lenders for intermediate-term loans made at fixed rates of interest for terms of one to five years. The government's position would, in effect, be secured by the chattel purchased with the loan funds. Eligible assets could include machinery and equipment, breeding stock and perhaps other designated improvements. Eligible borrowers could include all farmers or a targetted group. In view of the fact that a government guarantee would be in place, the rate of interest should be below that charged in the absence of a guarantee.

Cost:

Costs of such a program would depend on factors such as the extent of the guarantee, the purposes for which such loans were made, the guarantee approval process, lending volume under the program and other terms and conditions. Experience with other guaranteed loan programs in the farm sector would suggest that losses should not exceed one percent of loans approved under the program. Losses could be covered by charging borrowers a premium of say one percent of the loan amount.

Initiation:

Federal Minister of Agriculture.

Implementation

The Farm Improvements Loan Act (FILA) could be amended to permit the guarantee of intermediate-term loans at fixed rates of interest for terms of one to five years. If further changes to FILA operations were desired, new legislation could be introduced.

Timing:

FILA is scheduled to expire on June 30, 1985. Amendments or new legislation should be passed before this date.

Consultation:

As these guarantees would be on loans provided by chartered banks and other registered financial institutions, the federal and provincial Ministers of Agriculture should meet with the agricultural subcommittee of the Canadian Bankers' Association and other lending associations to encourage their acceptance and use of the guarantee program.

6.6 Farm Syndicates Credit Act

Proposal:

Streamline and update the Farm Syndicates Credit Act to further encourage the co-operative purchase of machinery.

Objective:

To make fixed rate money available to farmers for the purchase of machinery and equipment and to encourage the co-operative purchase of machinery.

Concept:

The Farm Syndicates Credit Act (FSCA) administered by the Farm Credit Corporation provides the financial means for farmers to act cooperatively in overcoming the high cost of individual ownership of machinery, buildings and installed equipment that can be shared to mutual advantage. The FSCA has not changed significantly since 1964. As a result, it has become severely out of date during the last 20 years due to the cost, size and specialization of machinery, changes in technology and structural changes in Canadian agriculture. However, the need for such a program appears to be increasing as the cost price squeeze continues.

Cost:

As a result of the recommended changes to the FSCA, the amount of loans approved under the Act could increase by 50 percent with the average loan size doubling. On this basis, the FCC could lend as much as $20 million annually under the FSCA.

Initiation:

Federal Minister of Agriculture

Legislation and Timing:

Amendments to the FSCA should be made by the federal government before December 31, 1985.

Consultation:

Farm organizations should be consulted.

6.7 Cash Advances

Proposal:

Improve cash advance programs to establish uniform treatment across all commodities.

Objective:

To provide for market neutrality in the use of cash advances by farmers. To improve program effectiveness and administrative efficiency.

Concept:

At present there are two different legislative bases for the Federal Government to issue cash advances to farmers. These are the Advance Payments For Crops Act, and the Prairie Grain Advance Payments Act. Maximum levels of advances are different, eg. $15,000 under the Advance Payments For Crops Act and $30,000 under the Prairie Grain Advance Payments Act. Both levels are low relative to present sales from commercial farms. A review would evaluate the potential for one common legislative base across Canada and means to relate cash advances to a proportion of the value of a farmer's crop production eg. Prairie Grain Advance Payments are based on a per acre delivery quota for wheat, oats and barley that does not reflect the amount of grain produced or available for sale.

Cost:

Although the costs are unknown, they should be part of normal administrative review processes of the Federal Government. Gains in efficiency of administration should offset short term costs of review.

Initiation:

Federal Minister of Agriculture would establish a review process involving all affected producer organizations whose members market products through both open and regulated markets.

Timing:

Initiate immediately to develop recommendations for legislative changes in the spring of 1985.

Consultation:

All affected farm groups and provincial governments.

6.8 Agribonds

Proposal:

Develop a national agribond strategy. Further development requires Ministerial decisions on funding sources and levels, priority uses, and alternative agencies and means to deliver the program.

Objective:

To identify and assess

- client group (eg. farmers in difficulty, beginning farmers, developing farmers, all farmers)
- eligible loan purposes (eg. all capital purposes, expansion, productivity enhancement, debt consolidation)
- mechanisms for funding (eg. tax exemptions, tax credits, direct subsidies)
- delivery agencies (eg. FCC, provincial lending agencies, private lending institutions)
- interjurisdictional financial implications (eg. equalization, transfer of funds raised in one province for use in another, views of trading partners, integration with existing programs)

as they relate to agribonds.

Concept:

The agribond concept as commonly understood is a financial instrument through which the agricultural sector can obtain loans at below market rates of interest by virtue of tax concessions to investors. Alternatively, below market interest rates on bonds floated for agricultural purposes can be achieved by the provision of direct subsidies.

Cost:

The cost of such a program in terms of either forgone revenues or direct subsidy expenditures is dependent upon the amount of loans covered by the program, and the term of such loans. Cost is also dependent upon the mechanism selected. If the direct subsidy route is selected, more benefits per dollar spent by government will go to the farmer than with a tax concession route.

Assuming that:
- bonds are issued for a ten-year term in the amount of $200 million per year
- a direct subsidy of five percentage points is provided

the cost will be approximately $10 million in the first year, $20 million in the second, and so on to a level of $100 million by the tenth year.

If a tax concession mechanism is used, the approximate division of costs between the federal and provincial governments would be two federal dollars to one provincial dollar. Costs could be shared on a similar basis if the direct subsidy route is chosen.

Initiation:

The federal and provincial Ministers of Agriculture would agree at this meeting to resolve the issues outlined above so that the most effective and efficient proposals can be put forward to Finance Ministers.

Consultation:

When the Ministers resolve issues and choose to proceed, the following groups should be consulted:

- Canadian Bankers Association and Associations of other lenders
- Investment Dealers Association
- Tax Accountants
- Tax Lawyers
- Farm Organizations and Commodity Associations
- Ministries of Finance and Intergovernmental Affairs.

6.9 Operating Loan Guarantee

Proposal:

Examine the need for a federal program to provide an operating loan guarantee for farmers in financial difficulty.

Objective:

To ensure that farmers who are in financial difficulty but who have the potential to be viable are not forced to leave farming due to the unavailability of operating credit.

Concept:

Many farmers are in arrears on intermediate-and long-term loans as well as being unable to repay their operating loans prior to requiring additional funds to plant next year's crop. Most of these farmers have sufficient equity and have the cash flow potential to be viable. However, with the recent experience of farm failures and loan write-offs, financial institutions and input suppliers are being increasingly selective when advancing operating credit. The operating credit guarantee enables financial institutions to provide these loans without significantly increasing their risk of loss. The guarantee is provided as a proportion of the total portfolio of each lending institution, thus limiting the potential liability to government.

Cost:

Dependent upon terms and conditions of the guarantee.

Initiation:

Federal/provincial Ministers of Agriculture.

Timing:

Based on Ministerial priority.

Consultation:

Federal, provincial, and commercial lending institutions.

6.10 Farmers' Bank

Proposal:

Prepare a study of the feasibility of a new farmer controlled financial institution such as the farmers' bank proposal.

Objective:

To assess the benefits, costs and feasibilty of developing farmer controlled institutions that would permit farmers to control an institution that would increase competition and thereby improve service and reduce borrowing costs.

Concept:

Farm organizations have proposed some form of farmers' bank modelled after the U.S. Farm Credit System. The operation of the Bank would be directed by elected farmer-borrower shareholders. Funds would be secured by issuing bonds. The level of funding secured would be based on approval of farmer requests. It is possible within Canada that such a concept could be integrated with the federal Farm Credit Corporation.

Cost:

Initial estimate of a study would be no more than $200,000.

Initiation:

Contingent on the financial support and participation of producer organizations, the Ministers of Agriculture would establish a joint "federal/provincial - farm organization" study team that would assess the feasibility of implementing a farmer's bank within the Canadian context. Such a proposal would delineate legislative responsibility, government financial support, if any, and implementation procedures.

Timing:

Initiate by January 1, 1985 and report to the Canadian Agricultural Ministers' meetings in July of 1986.

Consultation:

Participating farm groups and provincial governments.

6.11 Interest Rate Protection

Proposal:

Examine further with experienced agencies such as CMHC the development of a scheme to protect against interest rate increases on commercial mortgage loans.

Objective:

To provide protection against major increases in interest rates on mortgage credit.

Concept:

The establishment of an interest rate protection system would enhance investment decisions. The program could be administered in a manner similar to crop protection. A farmer would have an option to acquire insurance against interest rate increases, possibly to a varying degree of risk.

For example, the farmer could be responsible for the first 2 per cent of a rate increase, followed by government responsibility for 75 per cent of any further increase. Varying degrees of coverage could be sold at increasing premiums.

A program could be offered by an agency such as FCC or Central Mortgage and Housing for loans made by FCC, provincial agencies and private institutions. Alternatively, a system such as the Crop Insurance Program, operated and supported by the Federal Government and participating provinces could be implemented.

Cost:

The costs of such a program are not easily determined. Administrative costs are relatively minor. Program costs depend on economic expectations. Historical analysis was insufficient to predict the events of the late 1970's and early 1980's.

Estimates are that a fee of 1.5 per cent of the face value of the mortgage might support this program over time. This fee could be shared by governments in a manner similar to Crop Insurance premiums.

One major concern with cost estimates is that farmers may use the program extensively in unsettled economic times, but not use it in times of economic stability. Nevertheless, the program has the possibility of transferring a high risk from the agricultural sector to society as a whole.

Initiation:

A federal-provincial committee should be established to fully research and develop this program if accepted in principle.

Timing:

The program requires a six month planning structure with consultation between the federal and provincial governments, farm organizations and commercial lenders. The development of such a program must be followed by legislative action. Approximately one year will be required to implement the program.

Other Considerations:

Successful introduction of this program could inhibit the development of alternative private sector mechanisms.

6.12 Registered Farm Investment Fund

Proposal:

Study the potential for a Registered Farm Investment Fund.

Objective:

To provide financial incentives for individuals entering agriculture to use an Investment Fund to save and thereby build equity in their business.

Concept:

Traditionally, government institutions have assisted small businesses including farmers by facilitating an increase in debt load rather than equity. A Registered Farm Investment Fund to which those wishing to enter farming could make tax deductable contributions would provide a mechanism to encourage equity accumulation by those wanting to start farming. Higher equity levels in agriculture would provide greater financial stability over time.

Cost:

Revenue foregone by the federal and provincial Governments across Canada is estimated on a preliminary basis at $10 million in year one and increasing progressively to a constant amount of $70 million after year six. This assumes 5,000 new participants annually for a seven-year investment period with the participants' combined federal and provincial average marginal tax rate set at 30 per cent.

Initiation:

Federal Minister of Agriculture.

Timing:

Report study results to Ministers of Agriculture in July 1985.

Consultation:

National farm organizations and provincial Ministers of Agriculture and federal and provincial Ministers of Finance.

Other Considerations:

The idea of a Farmers' Investment Fund could be expanded to include cash flow management through an income averaging trust account.

APPENDIX

SUMMARY OF SUBMISSIONS BY FARM ORGANIZATIONS AND LENDING INSTITUTIONS

Within the limited time available to the Task Force to complete its work, it was not possible to meet with representatives of the groups with a direct interest in agricultural finance. Therefore, the Task Force decided to obtain their input by inviting them to submit written briefs.

Letters extending this invitation were sent to the following organizations:

1. Canadian Banker's Association
2. Canadian Co-operative Credit Society Ltd.
3. Canadian Federation of Agriculture
4. Canadian Cattlemen's Association
5. National Farmer's Union
6. Union des Producteurs Agricole du Quebec
7. Christian Farmers Federation

Replies were received from all organizations except the Canadian Co-operative Credit Society and the Union des Producteurs Agricole du Quebec. In addition, a brief was received from the Ontario Federation of Agriculture. Copies of all briefs were provided to each Task Force member and the recommendations of the various organizations were considered in their deliberations. The briefs are too long to be included in the report, but the specific recommendations included in the briefs are summarized on the following pages.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS RECEIVED

Canadian Banker's Association

1. There is no shortage of funds for creditworthy and viable farm credit applicants. Only a lack of creditworthiness results in a turndown.

2. If there is a broad need for interest rates lower than normal market rates, the capital structure of the industry may need to be restructured.

3. Subsidized benefits are quickly capitalized into the price of land.

4. A broad application of the agri-bond concept would disrupt the established balance in the marketplace. If it is adopted for political or social reasons, it should be tightly targetted to a defined group of beginning farmers and possibly those temporarily in difficulty but potentially viable.

Canadian Federation of Agriculture

1. FCC should be provided with additional funds for refinancing at subsidized interest rates indebted farmers who face the loss of their farms. The two year subsidized loans already given should be extended if required due to continued difficulty.

2. FCC should be dominant in the long-term credit field and should be permitted to acquire the necessary funds.

3. FCC interest rates should be reduced by at least 2 per cent by having the government pay the cost of administration and assume exchange rate fluctuations on foreign borrowings.

4. Interest rates on all future loans should be based on the blended cost of funds to FCC and the rate would change for all borrowers when the blended cost changed.

5. Provide loans at less than the regular FCC rate targetted to beginning farmers and farmers (a family partnership) up to age 45 with an equity of not more than 64 per cent by issuing agri-bonds with tax concessional provisions for the lender or through direct subsidies.

6. FCC should make available a full credit package consisting of short-term, intermediate-term and long-term credit on a pooled interest rate basis.

Canadian Cattlemen's Association

1. Oppose debt moratorium or third party arbitration of debts.

2. Support the agri-bond concept.

3. Generally oppose direct subsidies but, if one is developed, it should be short term, addressed to a specific problem of adjustment and general (not commodity specific).

4. Support FCC as guarantor with the mortgage holder accepting a 1 to 2 per cent lower interest rate in return.

5. Support establishing a farmers' bank similar to the production credit associations in the U.S.

6. Share equity should be left to the private sector.

National Farmers Union

1. Farm credit should be sourced from the public sector by establishing a National Farm Credit Authority.

2. A fixed maximum should be established for interest rates; rates may vary below the maximum.

3. The interest rate maximum for beginning farmers should be set at 10 per cent and subsidized if necessary.

4. The interest rate on existing FCC loans should be lowered to at least 10 per cent.

5. The federal and/or provincial governments should provide credit guarantees for operating costs.

6. A land bank program should be established to reduce the need for credit as a result of the capitalization of land.

7. Provincial governments should be discouraged from using credit to expand production beyond national requirements.

Christian Farmers Federation

1. Public support for agriculture must be clearly targetted to those in difficulty. Untargetted assistance can lead to a significant incentive to produce for the many farmers who are well established.

2. Ontario Beginning Farmer Assistance Program - Recommend targetted assistance to those who started during 1980-82 of a partial interest rebate from January 1, 1983 until five years after the date they started farming plus a phase-out period of rebates for four years after eligibility.

3. Farmers are saddled with high, fixed costs as a result of investment in high technology livestock facilities in the late 1970's. This group should be able to apply to a third party for debt restructuring. Also, recommend a debt set-aside related to the level of deflation of assets. The set-aside would be an encumbrance that would be due and payable when inflation occurs.

4. Establish Farm Credit Associations, similar to credit unions, supervised by FCC and funded by retiring farmers. The $120,000 capital gains tax roll-over into RRSP's or agri-bonds available only from these associations.

Ontario Federation of Agriculture

1. The OFA strongly supports agri-bonds and prefers the tax credit option over the tax exempt option and calls for speedy implementation of the program.

2. The OFA recommends the province develop an Interest Rate Insurance Program on operating loans so that the rate will not exceed the negotiated rate plus 1/2 per cent.

3. The OFA supports creation of a Capital Loans Program for loans up to $50,000 at eight per cent interest, repayable over 10 years for projects that significantly improve the environmental standard of the operation or the efficiency of the enterprise.

4. In general, the OFA describes its approach as -

   (i) favouring government loans, loan guarantees, and credit cost sharing as opposed to grants.

   (ii) strengthening FCC, facilitating individual private lending to farmers and greater competition in the farm financing area.

   (iii) sharing the burden of high interest rates between the individual farmer and the government through mortgage interest assistance.

DOCUMENT: 830-156/004

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES ET DES SOUS-MINISTRES DE L'AGRICULTURE SUR LE CREDIT AGRICOLE

Rapport du Groupe de travail sur le financement agricole

Toronto (Ontario)
Les 8 et 9 novembre 1984

Relativement aux points 6.3 et 6.5

Le prolongement du programme d'obligations pour la petite entreprise et de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles n'est utile que dans la mesure où les institutions financières mettent ces programmes à la disposition des agriculteurs. Il importe donc au plus haut point que le ministre fédéral de l'Agriculture informe les institutions financières qu'il leur incombe de faire en sorte que les agriculteurs profitent pleinement des avantages de ces programmes.

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE FINANCEMENT AGRICOLE

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	Introduction	1
2.	Survol des problèmes	
	2.1 Les facteurs affectant le crédit	2
	2.2 Les exigences uniques de l'agriculture	2
	2.3 Les problèmes affectant le crédit agricole	3
3.	Les priorités	6
4.	Les possibilités inédites de financement examinées	
	4.1 Mécanismes rendant des programmes actuels plus efficaces	7
	4.2 Mécanismes permettant de consentir un crédit plus abordable et d'assurer un accès plus facile au crédit	7
	4.3 Mécanismes de stabilisation des coûts d'intérêt au sein du secteur agricole	8
5.	Propositions	
	5.1 Propositions à mettre en oeuvre sur-le-champ	9
	5.2 Propositions à mettre en oeuvre à court terme	9
	5.3 Propositions à élaborer plus avant en vue de leur mise en oeuvre	10
	5.4 Autres mesures	10
6.	Détails des propositions	
	6.1 Programme spécial d'aide financière à l'agriculture	11
	6.2 Les initiatives du secteur privé	12
	6.3 Les obligations pour la petite entreprise	13
	6.4 Les garanties d'hypothèques agricoles	14

6.5	Les prêts garantis à moyen terme, à des taux d'intérêt fixes	16
6.6	La Loi sur le crédit aux syndicats agricoles	17
6.7	Les avances en comptant	18
6.8	Les obligations agricoles	20
6.9	Les garanties de prêts d'exploitation	22
6.10	La Banque agricole	23
6.11	La protection contre les augmentations des taux d'intérêt	24
6.12	Fonds enregistré d'épargne-placement agricole	26
ANNEXE	Résumé des dépositions des organisations agricoles et de bailleurs de fonds	29 à 33

1. INTRODUCTION

Le secteur attache une importance extrême aux besoins futurs du Canada en crédit agricole. Les Ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture ont déjà pris conscience de la question et ont passé en revue les problèmes, élaboré des programmes et une politique fédéraux et provinciaux destinés à soulager les tensions du secteur agricole, et, poussés par les difficultés financières qui persistaient dans le secteur, approuvé en juillet 1984 la formation d'un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner des mécanismes inédits permettant de satisfaire les besoins en financement et en crédit des exploitants agricoles.

Les besoins variés du secteur exigent toute une gamme d'instruments financiers. Les Ministres ont demandé au groupe de travail de se pencher en particulier sur les obligations agricoles, sur les garanties de crédit et hypothécaires, et sur l'assurance-taux d'intérêt, ainsi que sur d'autres idées élaborées par les organisations agricoles, les établissements financiers et ce groupe de travail lui-même.

Le groupe de travail a commencé par passer en revue les problèmes affectant le crédit agricole dans les années 80 et au-delà. On demanda aux organisations agricoles et aux établissements financiers de présenter des commentaires. Le groupe de travail a élaboré et évalué toute une gamme d'options, dont les synthèses ci-dessous donnent les détails:

- Les problèmes de financement agricole au Canada;
- Comment rendre les programmes actuels plus efficaces?;
- Projets de mécanismes permettant de consentir un crédit abordable et d'assurer un accès plus facile au crédit; et
- Mécanismes de stabilisation des coûts d'intérêt au sein du secteur agricole.

C'est sur cette base que le groupe de travail a bâti les propositions qui sont soumises aux Ministres dans le présent rapport. L'annexe du présent rapport résume les dépositions des organisations agricoles et de bailleurs de fonds.

2. SURVOL DES PROBLÈMES

2.1 Les facteurs affectant le crédit

L'agriculture canadienne est un secteur important, très capitalisé, qui doit faire concurrence aux autres emprunteurs sur les marchés financiers internationaux. Certains facteurs exorbitants de l'agriculture (au premier rang desquels figurent sans doute les politiques fiscales et monétaires de l'État) ont une influence sensible sur le coût, les modalités et la disponibilité du crédit agricole. Le coût (au moins nominal) du crédit a augmenté au cours des années 70 et 80, et fluctue de plus en plus, du point de vue nominal comme du point de vue réel. Or, l'agriculture emprunte beaucoup (5 milliards $ d'endettement en 1972, 21,6 milliards $ en 1983) et continuera comme avant à ressentir fortement le coût du crédit.

En 1972, les gouvernements consentaient directement 39% du crédit agricole et en garantissaient environ 10 %. En 1983, ces chiffres étaient de 32 et 20%

Les banques à charte et autres établissements financiers continueront comme par le passé à se faire une forte concurrence sur le marché du crédit agricole. Néanmoins, les prêteurs seront plus prudents que dans les années 70: ils semblent désormais prêter en fonction de l'aptitude de remboursement de l'emprunteur plutôt que de la caution qu'il peut offrir - ce qui n'empêche qu'une caution suffisante reste une condition essentielle d'un emprunt. Ceci a quelque peu réduit la disponibilité du crédit.

2.2 Les exigences uniques de l'agriculture

Un certain nombre de facteurs, qui ne touchent que l'agriculture, rendent les besoins en financement de ce secteur différents de ceux d'autres entreprises. Citons en particulier les facteurs suivants:

- La structure principale de propriété est une exploitation agricole exploitée par le propriétaire et sa famille, qui exige un nouveau financement à chaque génération;

- les revenus agricoles sont très variables, en raison des fluctuations des prix de denrées, des rendements et des prix de revient. L'aptitude à supporter l'endettement varie aussi, en raison de l'inconstance des revenus agricoles découlant des facteurs ci-dessus;

- la plupart des biens agricoles prenant de la valeur avec le temps, les exploitations agricoles présentent un rapport élevé du capital au produit;

- au contraire d'autres emplois et entreprises, une exploitation agricole est généralement le domicile et l'emploi de l'exploitant et représente ses économies et son style de vie;

- les facteurs biologiques font que la production est saisonnière, et interdisent de l'arrêter ou de la déclencher rapidement.

2.3 Les problèmes affectant le crédit agricole

Les circonstances économiques actuelles, jointes aux caractéristiques propres au secteur, ont eu pour résultat un certain nombre de problèmes de financement agricole, qui ont trait en particulier au coût du crédit, à sa disponibilité, à l'instabilité des taux d'intérêt, etc. La situation est particulièrement difficile pour les plus endettés.

Un certain nombre de ces problèmes sont à court terme et reflètent la conjoncture économique actuelle et récente, généralement difficile:

- les taux de rendement du capital agricole ont diminué en raison de la conjoncture défavorable, et l'on s'attend à ce que la reprise soit lente;

- les taux d'intérêt réels sont élevés et le resteront sans doute pendant plusieurs années;

- les avoirs agricoles ont diminué et l'on s'attend à ce que l'appréciation des actifs réels ne contribue pas pendant deux ans ou davantage au rendement des capitaux investis;

- la capacité des exploitants agricoles à survivre financièrement dans une conjoncture économique défavorable varie beaucoup:
    - la plupart des exploitants sont peu endettés et sont en mesure de supporter leurs dettes;
    - certains exploitants très endettés ne peuvent survivre;
    - les exploitants à l'avoir moyen connaissent des difficultés, qui varient selon:
        - leurs aptitudes de gestion;
        - les caractéristiques du rendement de l'entreprise (nouvelle ou établie, gestion des approvisionnements ou marché libre, disponibilité d'une assistance financière, etc.);
        - la structure des dettes de l'exploitation;

- un certain nombre d'exploitants - dont certains bons gestionnaires - ont accumulé, à la suite de taux d'intérêt élevés et de reports répétés de pertes, des dettes qui ne peuvent être supportées aux taux d'intérêt actuels. En outre, certains exploitants sont en difficulté en raison d'une mauvaise gestion de production et/ou financière;

- la valeur des actifs agricoles et l'endettement des exploitants ont augmenté spectaculairement durant les années 70, dépassant quelquefois les aptitudes de gestion des actifs ou du crédit de certains emprunteurs et bailleurs de fonds;

- bien que la fréquence de déconfitures reste inférieure dans le secteur agricole que dans d'autres secteurs, elle augmente sensiblement depuis quatre ans. L'on s'attend à ce que la conjoncture agricole canadienne reste plus ou moins la même en 1985 et 1986 qu'en 1984, bien que l'on prévoie des variations d'une province à l'autre;

- les immobilisations agricoles ont beaucoup diminué, et l'on s'attend à ce que l'investissement dans le secteur reste faible, étant donné les taux d'intérêt relativement élevés et les taux de rendement du capital déprimés.

En plus de tous ces problèmes à court terme, le secteur doit faire face à long terme à un certain nombre de problèmes fondamentaux:

- les exploitants canadiens doivent faire concurrence sur des marchés internationaux caractérisés par des stocks en forte augmentation, provenant souvent d'exploitants à la production très subventionnée;

- comme la plupart des actifs agricoles, étant durables, prennent de la valeur avec le temps, les revenus du moment ne suffisent généralement pas à couvrir le coût en capital d'un actif donné à sa valeur marchande. Sans avoirs substantiels, les quelques premières années suivant l'achat sont donc caractérisées par une grave crise de trésorerie;

- les revenus variables, qui rendent variable la capacité à supporter l'endettement, constituent un problème pour les exploitants emprunteurs, en particulier pour ceux dont les dettes, en raison des taux d'intérêt élevés, sont très onéreuses à supporter;

- les exploitants débutants et ceux dont les avoirs sont réduits en raison de leurs pertes éprouvent de la difficulté à se faire consentir du crédit, même lorsqu'ils sont de toute évidence aptes à rembourser, en raison des cautions exigées par les banques;

- il n'y a pas toujours d'instruments de prêt adaptant la durée d'un emprunt à la durée utile des actifs agricoles qu'il sert à acheter. Ceci pose un problème lorsque les taux d'intérêt sont instables, car une décision économique rationnelle peut se transformer rapidement en perte;

- lorsqu'un exploitant agricole prend sa retraite, une grande partie de son capital financier quitte le secteur agricole. On n'offre guère d'hypothèques que le vendeur puisse reprendre, en raison du désir des exploitants d'assurer la sécurité de leurs actifs de retraite, et aussi parce que les dispositions actuelles régissant les gains en capital sont ainsi faites que le paiement initial tout entier servirait dans bien des cas à payer les impôts exigibles.

Les tendances du marché continueront de déterminer la direction de l'économie agricole. L'État ne peut guère influer sur cette direction, mais peut en revanche mitiger jusqu'à un certain point les conséquences indésirables des changements intervenant sur le marché.

3. LES PRIORITÉS

Vu ces problèmes, et en tenant compte du fait que les solutions ne se limitent pas aux mesures de crédit, le secteur agricole devrait agir d'abord dans les domaines suivants:

- **renforcer** la structure du capital du secteur agricole grâce à la restructuration des dettes et à l'accroissement des avoirs;
- **améliorer** la trésorerie des exploitants grâce à des mesures de stabilisation, une réduction des prix de revient et des instruments financiers destinés à régulariser le flux de trésorerie;
- **assurer** une meilleure protection contre l'instabilité des taux d'intérêt;
- **prendre** des mesures complémentaires touchant les marchés et la production, afin d'améliorer les taux de rendement du capital.

S'il faut rationner les ressources de l'État, l'aide financière doit être dirigée principalement vers ceux qui en ont besoin mais ont des chances raisonnables de réussir. Ce critère s'applique aux exploitants en difficulté financière, débutants et en expansion.

Ces exploitants en particulier doivent très vite acquérir une aptitude plus grande à gérer les finances et les actifs de leur exploitation. Le groupe de travail recommande instamment de donner sa juste place à l'amélioration de la gestion financière lors de toute initiative de financement agricole.

4. LES POSSIBILITÉS INÉDITES DE FINANCEMENT EXAMINÉES

Le groupe de travail a examiné toute une gamme d'instruments de financement et d'autres possibilités de crédit, afin de répondre aux problèmes affectant le secteur agricole. Il faut tenir compte du fait que, bien que le crédit soit le premier souci motivant le présent rapport, le lancement de nouveaux programmes ne faisant pas appel au crédit, ou des changements apportés à des programmes existants, peuvent aussi aider à alléger les problèmes de trésorerie et à réduire le besoin de crédit.

Voici la liste des possibilités étudiées par le groupe de travail:

4.1 Mécanismes rendant des programmes actuels plus efficaces

- une plus grande souplesse du crédit aux syndicats agricoles
- des systèmes améliorés d'avances en comptant
- l'abolition des taxes de vente et d'accise grevant les carburants à usage agricole
- l'élargissement de la portée des obligations pour la petite entreprise
- un dégrèvement fiscal des immobilisations en matériel d'occasion
- des modifications aux dispositions régissant les coûts en capital

4.2 Mécanismes permettant de consentir un crédit abordable et d'assurer un accès plus facile au crédit

- des subventions directes des intérêts
- des obligations agricoles
- des prêts indexés
- fonds enregistré d'épargne-placement agricole
- des transactions garanties financées privément
- une banque agricole
- des garanties de crédits d'exploitation
- des prêts à moyen terme garantis

4.3 Mécanismes de stabilisation des coûts d'intérêt au sein du secteur agricole

- des hypothèques à plus-value d'intérêt
- des hypothèques à amortissement variable
- des hypothèques à plus-value partagée
- des hypothèques à risques partagés
- des hypothèques à taux fixe
- des opérations à terme portant sur les taux d'intérêt
- une moyenne pondérée du coût du capital
- une assurance-taux d'intérêt
- une acceptation bancaire
- des titres commerciaux
- la location à long terme

5. PROPOSITIONS

Le groupe de travail a dégagé les propositions suivantes des diverses possibilités de solutions aux problèmes affectant aujourd'hui le secteur agricole. Il est possible que des considérations d'austérité et autres puissent amener le report de certaines de ces propositions.

Le gouvernement fédéral est généralement amené à prendre l'initiative des projets à caractère national, ce qui est le cas pour la plupart des propositions. Les provinces peuvent alors y participer financièrement et administrativement.

On a divisé les propositions selon le temps que prendrait normalement leur mise en oeuvre. Le chapitre 6 présente les détails de chaque proposition: objectifs, concept, coût, mise en oeuvre, considérations législatives, moment de mise en oeuvre, et consultations nécessaires.

5.1 Propositions à mettre en oeuvre sur-le-champ

- **Encourager** les prêteurs commerciaux à utiliser davantage les obligations pour la petite entreprise comme mécanisme d'assistance à la la restructuration des dettes des exploitants en difficulté financière;
- **reconduire** pour deux ans le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture, à l'intention des exploitants en difficulté financière, en acceptant de nouveaux participants et en élargissant la portée des avantages dont jouissent les participants actuels;
- **travailler** de concert avec de prêteurs privés en vue de promouvoir le lancement et/ou l'offre généralisée d'instruments financiers appropriés aux besoins de l'agriculture dans les années 80 et au-delà, par exemple prêts à long terme à intérêt fixe, hypothèques à plus-value d'intérêt, hypothèque à plus-value partagée, crédits d'exploitation à taux fixe et hypothèques à risques partagés, ainsi que des marchés des opérations à terme et des options.

5.2 Propositions à mettre en oeuvre à court terme

- **Reconduire** la période de négociation des obligations pour la petite entreprise au-delà du 31 décembre 1985, jusqu'au 31 décembre 1989, et permettre d'incorporer dans une nouvelle obligation les OPE existants arrivant à échéance avant le 31 décembre 1989;
- **garantir** des hypothèques agricoles financées privément;
- **élaborer** un programme de garanties de prêts à moyen terme (de un à cinq ans), à des taux d'intérêt fixes, pour des immobilisations productives;
- **rationaliser** et mettre à jour la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles afin d'encourager davantage l'équipement coopératif;
- **améliorer** les programmes d'avances en comptant afin d'établir un traitement uniforme pour toutes les denrées.

5.3 Propositions à élaborer plus avant en vue de leur mise en oeuvre

- **Élaborer** une stratégie nationale portant sur les obligations agricoles. Tout développement ultérieur exige des décisions ministérielles sur les sources et niveaux de financement, les utilisations prioritaires, les organismes possibles et les moyens d'offrir le système;
- **examiner** la nécessité d'un programme national de garanties de crédits d'exploitation pour les exploitants en difficulté;
- **préparer** une étude de faisabilité sur de nouvelles institutions financières contrôlées par les exploitants, telles le projet de banque agricole;
- **examiner** plus avant avec des organismes expérimentés, tels la SCHL, l'élaboration d'un système ayant pour but de protéger contre les augmentations des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires commerciaux;
- **étudier** les possibilités d'établissement d'un fonds enregistré d'épargne-placement agricole.

5.4 Autres mesures

Les Ministres pourront enfin examiner d'autres mesures qui soulageraient les problèmes de trésorerie des exploitants et leurs besoins de crédit:

- **abolir** les taxes fédérales et provinciales grevant les carburants à usage agricole;
- **lancer** des programmes de stabilisation;
- **examiner** certaines mesures fiscales telles les crédits d'investissements et les dispositions régissant les coûts en capital.

6. DÉTAILS DES PROPOSITIONS

On trouvera aux pages suivantes un exposé détaillé de chaque proposition retenue par le groupe de travail.

6.1 Programme spécial d'aide financière à l'agriculture

Proposition:

reconduire le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture pour deux ans, à l'intention des exploitants en difficulté financière, en acceptant de nouveaux participants et en élargissant la portée des avantages dont jouissent les participants actuels.

Objectif:

aider les exploitants agricoles en difficulté que l'on juge présenter de bonnes possibilités de redressement, en reconduisant pendant deux ans le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture, administré par la Société de crédit agricole, et en reconduisant pour deux ans encore les dégrèvements de taux d'intérêt qu'il accorde aux emprunteurs.

Concept:

ce programme a été lancé en novembre 1981 afin d'aider les exploitants agricoles en difficulté, grâce à des prêts spéciaux de consolidation des dettes et à un dégrèvement des taux d'intérêt sur deux ans pour ces prêts. Le programme a été reconduit en juin 1982 pour deux ans encore. On a prêté en tout quelque 345 millions $ dans le cadre de ce programme.

Coût:

si l'on consentait 200 millions $ en nouveaux prêts spéciaux durant chacune des deux années à venir, le coût pour le gouvernement fédéral d'un dégrèvement de quatre pour cent accordé aux emprunteurs pendant deux ans serait de 32 millions $. En outre, un dégrèvement de quatre pour cent accordé aux emprunteurs actuels pendant deux ans dans le cadre du programme coûterait environ 28 millions $.

Mise en oeuvre:

le gouvernement fédéral doit modifier sur-le-champ la Loi sur les prêts agricoles bonifiés si le programme doit être reconduit.

Consultations nécessaires:

la plupart des organisations agricoles ont déclaré dans les dépositions qu'elles ont soumises au groupe de travail que les exploitants en difficulté ont besoin d'une restructuration spéciale de leurs dettes et d'une aide sous forme de crédit.

6.2 Les initiatives du secteur privé

Proposition:

travailler de concert avec des prêteurs privés en vue de promouvoir le lancement et/ou l'offre généralisée d'instruments financiers appropriés aux besoins de l'agriculture dans les années 80 et au-delà, par exemple: prêts à long terme à intérêt fixe, hypothèques à plus-value d'intérêt, hypothèques à plus-value partagée, crédits d'exploitation à taux fixe et hypothèques à risques partagés, ainsi qu'une certaine souplesse dans la participation aux marchés des opérations à terme et des options.

Objectif:

identifier et éliminer les obstacles qui découragent le développement et/ou l'utilisation d'instruments plus appropriés de financement agricole, et encourager le secteur privé à offrir de tels instruments.

Mise en oeuvre:

par la constitution d'un comité ayant pour mandat d'assurer le suivi de ces initiatives.

Moment de la mise en oeuvre:

un comité serait nommé lors de cette réunion, et un rapport serait préparé aux fins de présentation lors de la réunion ministérielle de juillet 1985.

Consultations recommandées:

il serait bon de consulter encore les organisations agricoles, les bailleurs de fonds privés et les associations de denrées intéressés afin de solliciter leur avis au sujet des instruments de prêt appropriés.

Autres considérations:

lors du lancement de tels instruments, les bailleurs de fonds commerciaux, le personnel des services d'extension et des organismes de prêt d'État, ainsi que les organisations agricoles et associations de denrées, devront informer les exploitants des coûts et avantages de ces instruments.

6.3 Les obligations pour la petite entreprise

Proposition:

reconduire la période de négociation des obligations pour la petite entreprise au-delà du 31 décembre 1985, jusqu'au 31 décembre 1989, et permettre d'incorporer dans une nouvelle obligation les OPE existants arrivant à échéance avant le 31 décembre 1989;

Objectif:

continuer à fournir un mécanisme permettant aux établissements financiers de restructurer les dettes des exploitants agricoles en difficulté, à un taux d'intérêt inférieur, et de permettre à ceux qui ont déjà bénéficié d'une telle assistance de continuer à en bénéficier jusqu'à ce que la conjoncture agricole s'éclaircisse et que les exploitants en difficulté puissent recouvrer leur santé financière.

Concept:

une obligation pour la petite entreprise est un titre de prêt émis par des sociétés, individus ou associations en difficulté, dont l'intérêt n'est pas imposable pour le prêteur ni déductible par la petite entreprise. Les prêteurs peuvent réduire le taux d'intérêt qu'ils exigent de l'emprunteur, sans voir diminuer le produit après impôt de leurs fonds.

Coût:

en présumant:
- que le taux préférentiel reste à 13%;
- que des obligations existantes valant 800 millions $ sont reportées; et

- que de nouvelles obligations valant 500 millions $ sont émises par des exploitations agricoles et autres petites entreprises;

le manque à percevoir annuel serait de 60 millions $ pour le gouvernement fédéral et de 28 millions $ pour toutes les provinces ensemble.

Mise en oeuvre:

le Ministre des Finances devrait proposer une modification appropriée à l'article 15.2 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Moment de la mise en oeuvre:

certaines obligations pour la petite entreprise arrivent actuellement à échéance. Il faudrait donc prendre aussitôt que possible des mesures permettant le report des obligations actuelles. Il est possible de négocier de nouvelles obligations jusqu'au 31 décembre 1985; il faudrait donc prendre avant cette date des dispositions pour reconduire le programme.

6.4 Les garanties d'hypothèques agricoles

Proposition:

garantir des hypothèques agricoles financées privément;

Objectif:

augmenter la quantité de crédit hypothécaire disponible auprès de particuliers, à des modalités plus favorables que celles offertes par des établissements financiers, et, dans certains cas, par des organismes d'État.

Concept:

on consentirait des garanties fédérales ou provinciales à des particuliers reprenant des hypothèques grevant des propriétés agricoles.

Coût:

le coût dépendrait de la structure du programme, c'est-à-dire de la caution correspondant aux prêts garantis, des restrictions du rapport prêt-caution, de la portée de la garantie, des frais de participation au programme, et du niveau de participation au programme. D'après l'expérience d'autres programmes de garantie des prêts, on peut s'attendre à des pertes correspondant à un pour cent des approbations. Le programme pourrait rentrer dans ses frais si l'on exigeait une prime des emprunteurs ou des investisseurs.

Mise en oeuvre:

par le(s) Ministre(s) fédéral et/ou provinciaux de l'Agriculture.

Considérations législatives:

on pourrait faire entrer en vigueur les dispositions nécessaires en modifiant la Loi sur le crédit agricole, ou en promulguant des lois provinciales appropriées. Les dispositions de réserve régissant l'imposition des gains en capital doivent être prolongées jusqu'à 10 ans si l'on ne réalise pas tout de suite la promesse d'exempter la vente d'une exploitation agricole qui reste en production des impositions sur les gains en capital.

Moment de la mise en oeuvre:

tout de suite après la promulgation des dispositions législatives appropriées.

Consultations nécessaires:

des discussions avec les organisations agricoles.

Autres considérations:

1. un projet de loi d'initiative privée (C-209) modifiant la Loi sur le crédit agricole, qui aurait habilité la Société de crédit agricole à mettre ces garanties sur pied, a expiré avec la fin de la dernière législature sans avoir été considéré;

2. des mécanismes administratifs appropriés doivent être mis sur pied avant qu'un tel programme puisse fonctionner.

6.5 Les prêts garantis à moyen terme, à des taux d'intérêt fixes

Proposition:

élaborer un programme de garanties de prêts à moyen terme (de un à cinq ans), à des taux d'intérêt fixes.

Objectif:

encourager les bailleurs de fonds commerciaux à consentir des prêts à terme (de un à cinq ans) à des taux d'intérêt fixes, en offrant des garanties d'État.

Concept:

des prêts au taux et à la durée fixes permettraient aux exploitants d'adapter plus facilement la durée d'un emprunt à la durée utile de l'actif qu'il sert à acheter, et de calculer les coûts du prêt pour toute sa durée. Une garantie d'État offrirait une caution aux prêteurs pour des prêts à moyen terme, consentis à des taux d'intérêt fixes, pour des durées allant de un à cinq ans. La position de l'État serait en pratique garantie par l'actif acheté grâce aux fonds empruntés. Les actifs admissibles pourraient comprendre les machines et le matériel, les animaux reproducteurs, et peut-être certaines autres améliorations. Les emprunteurs éligibles pourraient être soit tous les exploitants, soit un groupe bien précis. Étant donné la garantie de l'État, le taux d'intérêt exigé devrait être inférieur à celui d'un prêt non ainsi garanti.

Coût:

le coût d'un tel programme dépendrait de facteurs tels la portée de la garantie, le but des emprunts, le processus d'approbation précédant la garantie, le volume de prêts consentis dans le cadre du programme et les autres modalités. D'après l'expérience d'autres programmes de prêts garantis au sein du secteur agricole, les pertes ne devraient pas dépasser un pour cent des prêts approuvés en vertu du programme. On

pourrait recouvrer ces pertes en exigeant des emprunteurs une prime de un pour cent du montant du prêt, par exemple.

Initiative:

du Ministre fédéral de l'Agriculture.

Mise en oeuvre:

on pourrait modifier la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles afin de permettre de garantir des prêts à moyen terme (de un à cinq ans), à des taux d'intérêt fixes. Si l'on désirait d'autres modifications au fonctionnement de la Loi, on pourrait également déposer un nouveau projet de loi.

Moment de la mise en oeuvre:

la Loi arrive à échéance le 30 juin 1985, et les modifications ou la nouvelle loi devraient donc être promulguées avant cette date.

Consultations nécessaires:

étant donné que les garanties proposées s'appliqueraient à des prêts consentis par des banques à chartes et autres établissements financiers homologués, les Ministres de l'Agriculture fédéral et provinciaux devraient consulter le sous-comité agricole de l'Association des banquiers canadiens, ainsi que d'autres associations de bailleurs de fonds, afin d'assurer que le programme est bien accueilli et de favoriser son utilisation.

6.6 La Loi sur le crédit aux syndicats agricoles

Proposition:

rationaliser et mettre à jour la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles afin d'encourager davantage l'équipement coopératif;

Objectif:

mettre des fonds à taux fixe à la disposition des exploitants, aux fins de l'achat de machines et de matériel, et encourager l'équipement coopératif.

Concept:

la Loi sur le crédit aux syndicats agricoles, administrée par la Société de crédit agricole, donne aux exploitants agricoles les moyens financiers de se regrouper en coopératives pour surmonter l'obstacle que représente le coût élevé des machines, des bâtisses et du matériel à demeure possédés individuellement, alors que tous ces actifs peuvent être avantageusement partagés. La Loi n'a guère changé depuis 1964, et s'est donc beaucoup périmé depuis vingt ans, en raison du coût, de l'échelle et de la spécialisation accrus des machines, des progrès technologiques et des changements de structure de l'agriculture canadienne. Néanmoins, la nécessité d'un tel programme semble aller augmentant, de concert avec la pression des prix de revient.

Coût:

les changements à la Loi proposés pourraient entraîner une augmentation de 50 pour cent du volume des prêts approuvés en vertu de la Loi, le prêt moyen doublant. Si tel s'avère être le cas, la SCA pourrait prêter jusqu'à 20 millions $ chaque année dans le cadre de la Loi.

Mise en oeuvre:

par le Ministre fédéral de l'Agriculture.

Considérations législatives et moment de la mise en oeuvre:

le gouvernement fédéral devrait modifier la Loi avant le 31 décembre 1985.

Consultations nécessaires:

il faudrait consulter les organisations agricoles.

6.7 Les avances en comptant

Proposition:

améliorer les programmes d'avances en comptant, afin d'assurer que toutes les denrées sont traitées également.

Objectif:

assurer la neutralité de marché dans l'utilisation faite par les exploitants agricoles des avances en comptant, et augmenter le rendement et l'efficacité administrative du programme.

Concept:

les avances en comptant actuellement consenties aux exploitants par le gouvernement fédéral reposent sur deux fondements législatifs: la Loi sur le paiement anticipé des récoltes et la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies. Les avances maxima sont différentes: 15 000 $ dans le cadre de la première loi, 30 000 $ dans le cadre de la seconde. Ces deux montants sont faibles relativement aux ventes actuelles des exploitations commerciales. Un examen de ce programme permettrait d'évaluer la possibilité d'établir une base législative nationale commune et de mettre en vigueur des moyens de lier les avances en comptant à une proportion de la valeur de la récolte de l'exploitant. À titre d'exemple, les paiements en vertu de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies sont calculés à partir d'un quota de livraison par acre pour le blé, l'avoine et le seigle, qui ne tient pas compte de la quantité de céréales produite ou mise en vente.

Coût:

bien que les coûts de cet examen soient inconnus, ils devraient être comptés parmi les coûts normaux de révision des programmes du gouvernement fédéral. Une plus grande efficacité administrative devrait compenser les coûts à court terme de l'examen.

Mise en oeuvre:

le Ministre fédéral de l'Agriculture mettrait en route un processus de révision auquel participeraient toutes les organisations de producteurs touchées (aussi bien dans les secteurs à gestion des approvisionnements que dans les secteurs libres).

Moment de la mise en oeuvre:

il faudrait mettre ce programme en oeuvre immédiatement afin de pouvoir élaborer des recommandations en vue de modifications législatives au printemps 1985.

Consultations nécessaires:

avec tous les groupes agricoles touchés et tous les gouvernements provinciaux.

6.8 Les obligations agricoles

Proposition:

Élaborer une stratégie nationale portant sur les obligations agricoles. Tout développement ultérieur exige des décisions ministérielles sur les sources et niveaux de financement, les utilisations prioritaires, les organismes possibles et les moyens d'offrir le système.

Objectif:

identifier et évaluer, dans le cadre d'une stratégie portant sur les obligations agricoles:

- le groupe-cible (p. ex. exploitants en difficulté, débutants, en expansion, tous les exploitants);
- les utilisations admissibles des emprunts (p. ex. toutes immobilisations, l'expansion, l'augmentation de la productivité, la consolidation des dettes);
- les mécanismes de financement (p. ex. dégrèvements fiscaux, crédits fiscaux, subventions directes);
- les organismes impliqués (p. ex. la SCA, les organismes de prêt provinciaux, les bailleurs de fonds privés);
- les questions financières impliquant plus d'une province ou d'un gouvernement (p. ex. l'égalisation, le transfert de fonds recueillis dans une province à une autre province, l'opinion de nos partenaires commerciaux, l'intégration dans les programmes existants).

Concept:

l'obligation agricole est généralement comprise comme étant un instrument financier permettant au secteur agricole d'emprunter à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, grâce à des concessions fiscales consenties aux investisseurs. On peut aussi assurer que les taux d'intérêt grevant les obligations émises à des fins agricoles sont inférieurs à ceux du marché par le moyen de subventions directes.

Coût:

le coût d'un tel programme, que ce soit en manque à percevoir ou en subventions directes, dépend du volume de prêts auxquels s'applique le programme, de la durée de ces prêts, et du mécanisme choisi. Si l'on décide de procéder par subventions directes, les exploitants agricoles bénéficieront davantage et plus directement des dépenses engagées par l'État que dans le cas des dégrèvements fiscaux.

En présumant:
- que des obligations sont émises pour une durée de dix ans, au montant de 200 millions $ par an;
- qu'on octroie une subvention directe de 5 pour cent;

le coût sera de 10 millions $ environ pendant la première année, de 20 millions $ pendant la seconde, et ainsi de suite jusqu'à 100 millions $ pendant la dixième année.

Si l'on décide de procéder par dégrèvements fiscaux, la division approximative des coûts entre les gouvernements fédéral et provinciaux serait de deux dollars fédéraux par dollar provincial. Les coûts pourraient être divisés de même si l'on procédait par subvention directe.

Mise en oeuvre:

les Ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture devraient convenir lors de cette réunion de résoudre les questions résumées ci-dessus, permettant de soumettre des propositions aussi efficaces que possible aux Ministres des Finances.

Consultations nécessaires:

une fois que les Ministres ont résolu ces questions et décident de passer à l'action, il faudrait consulter les groupes suivants:

- l'Association des banquiers canadiens et d'autres associations de bailleurs de fonds;
- l'Association des courtiers en valeurs mobilières;
- des comptables spécialisés dans les questions fiscales;
- des juristes spécialisés dans les questions fiscales;
- des organisations agricoles et associations de denrées;
- les Ministres des Finances et des Affaires intergouvernementales.

6.9 Les garanties de prêts d'exploitation

Proposition:

examiner la nécessité d'un programme national de garanties de crédits d'exploitation pour les exploitants en difficulté.

Objectif:

empêcher que des exploitants en difficulté malgré la viabilité potentielle de leur entreprise ne soient obligés d'abandonner la terre faute de crédits d'exploitation.

Concept:

les prêts à moyen et long terme de nombreux exploitants sont en souffrance, et ces exploitants ne peuvent pas non plus rembourser leurs prêts d'exploitation, et ce, avant même de songer à financer les semailles pour la prochaine récolte. La plupart de ces exploitants ont des avoirs suffisants et leurs possibilités de trésorerie rendent leur exploitation potentiellement viable. Néanmoins, ayant récemment assisté à plusieurs déconfitures agricoles et ayant dû passer certains prêts aux profits et pertes, les bailleurs de fonds et les fournisseurs de matières premières hésitent de plus en plus à consentir des crédits d'exploitation. La garantie de prêt d'exploitation permet aux bailleurs de fonds de consentir de tels prêts sans augmenter sensiblement leurs risques de pertes. La garantie est accordée en tant que proportion du portefeuille total de

chaque institution de prêt, limitant ainsi la responsabilité possible de l'État.

Coût:

dépend des modalités de garantie.

Mise en oeuvre:

par les Ministres fédéral/provinciaux de l'Agriculture.

Moment de la mise en oeuvre:

selon les priorités des Ministres.

Consultations nécessaires:

avec les bailleurs de fonds fédéraux, provinciaux et privés.

6.10 La Banque agricole

Proposition:

préparer une étude de faisabilité sur une nouvelle institution financière contrôlée par les exploitants, telle le projet de banque agricole;

Objectif:

évaluer les avantages, les coûts et la faisabilité d'établissements contrôlés par les exploitants agricoles, qui permettraient aux exploitants de contrôler des établissements qui feraient augmenter la concurrence, améliorant les services fournis et réduisant les coûts d'emprunt.

Concept:

les organisations agricoles ont proposé une banque agricole semblable au "Farm Credit System" américain. L'exploitation de cette banque serait régie par des actionnaires exploitants agricoles emprunteurs élus. On obtiendrait des fonds en émettant des obligations, en fonction du volume de demandes d'exploitants approuvées. Il est possible que cette idée soit incorporée, au Canada, dans le réseau de la Société de crédit agricole fédérale.

Coût:

le coût initial prévisionnel d'une étude ne dépasserait pas 200 000 $.

Mise en oeuvre:

si les organisations de producteurs consentaient à y donner leur appui financier et à y participer, les Ministres de l'Agriculture pourraient créer un groupe de travail réunissant les gouvernements fédéral et provinciaux et les organisations agricoles, qui évaluerait les chances de succès d'une banque agricole au sein du milieu canadien. Ses travaux délimiteraient les responsabilités législatives, l'appui financier de l'État le cas échéant, et les procédures de mise en oeuvre.

Moment de mise en oeuvre:

cette proposition devrait être mise en route le 1er janvier 1985 au plus tard, en vue de la présentation d'un rapport à la réunion des Ministres canadiens de l'Agriculture en juillet 1986.

Consultations nécessaires:

avec les groupes agricoles et les gouvernements provinciaux impliqués.

6.11 La protection contre les augmentations des taux d'intérêt

Proposition:

examiner plus avant avec des organismes expérimentés, tels la SCHL, l'élaboration d'un système ayant pour but de protéger contre les augmentations des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires commerciaux.

Objectif:

assurer une certaine protection contre les augmentations importantes des taux d'intérêt grevant le crédit hypothécaire.

Concept:

l'établissement d'un système de protection contre les augmentations dex taux d'intérêt faciliterait les décisions de placement. Le programme

pourrait être administré comme un programme de protection des récoltes, l'exploitant ayant la possibilité de s'assurer contre les augmentations des taux d'intérêt, peut-être à divers degrés de risque.

Par exemple, les premiers 2 pour cent de toute augmentation pourraient incomber à l'exploitant, le gouvernement prenant à son compte 75% du reste de l'augmentation. On pourrait vendre des degrés divers de couverture moyennant des primes qui iraient en augmentant.

Ce programme pourrait être offert par un organisme tel la SCA ou la SCHL pour les prêts consentis par la SCA, des organismes provinciaux ou des établissements privés. On pourrait aussi mettre en oeuvre un système semblable à l'assurance-récolte, géré et appuyé par le gouvernement fédéral et les provinces participantes.

Coût:

il est difficile de déterminer le coût d'un tel programme. Les frais généraux sont relativement faibles; les coûts du programme lui-même dépendent des prévisions économiques. Les événements de la fin des années 70 et du début des années 80 ne purent être prévus d'après les tendances historiques.

On estime que des primes équivalant à 1,5% de la valeur nominale de chaque hypothèque suffiraient à soutenir ce programme au fil des années. Ces primes pourraient être divisées entre les gouvernements tout comme les primes d'assurance-récolte.

Le calcul des coûts est compliqué par la possibilité que les exploitants se servent beaucoup du programme dans les temps difficiles, mais non pendant les périodes de stabilité. Le programme semblerait néanmoins transférer un risque élevé du secteur agricole à la société tout entière.

Mise en oeuvre:

il faudrait établir un comité fédéral-provincial habilité à examiner cette proposition à fond et à l'élaborer si le principe en est accepté.

Moment de la mise en oeuvre:

le programme exige six mois de planification et une consultation fédérale-provinciale et avec les organisations agricoles et bailleurs de fonds commerciaux. L'élaboration doit en être suivie de mesures législatives. En tout, la mise en oeuvre du programme exigerait environ un an.

Autres considérations:

le lancement réussi de ce programme pourrait inhiber le développement de mécanismes parallèles au sein du secteur privé.

6.12 Fonds enregistré d'épargne-placement agricole

Proposition:

étudier les possibilités d'établissement d'un Fonds enregistré d'épargne-placement agricole.

Objectif:

inciter, par des avantages financiers, les individus entrant dans le secteur agricole à utiliser un Fonds d'épargne-placement pour faire des économies, accumulant ainsi des avoirs dans leur entreprise.

Concept:

l'aide classique accordée par l'État aux petites entreprises, agricoles et autres, consiste à faciliter l'endettement plutôt que la thésaurisation. Un Fonds enregistré d'épargne-placement agricole, auquel ceux qui désirent entrer dans le secteur agricole pourraient faire des contributions non imposables, constituerait un mécanisme encourageant l'accumulation d'avoirs par les fermiers débutants. Des avoirs agricoles plus importants susciteraient une stabilité financière accrue à long terme.

Coût:

on évalue provisionnellement le manque à percevoir des gouvernements fédéral et provinciaux à 10 millions $ dans l'année 1, ce montant augmentant progressivement jusqu'à un montant constant de 70 millions $ après l'année 6. Ce calcul est basé sur l'entrée de 5 000 nouveaux

participants chaque année, pour une période d'investissement de sept ans, le taux d'imposition marginal moyen combiné (fédéral et provincial) des participants étant de 30%.

Mise en oeuvre:

par le Ministre fédéral de l'Agriculture.

Moment de mise en oeuvre:

les résultats de l'étude devraient être présentés aux Ministres de l'Agriculture en juillet 1985.

Consultations nécessaires:

avec les organisations agricoles nationales, les Ministres provinciaux de l'Agriculture, et les Ministres fédéral et provinciaux des Finances.

Autres considérations:

l'idée d'un Fonds enregistré d'épargne-placement agricole pourrait être élargie afin d'y inclure un mécanisme de gestion de trésorerie par le moyen d'un compte en fiducie servant à étaler les revenus imposables.

ANNEXE

RÉSUMÉ DES DÉPOSITIONS DES ORGANISATIONS AGRICOLES ET DE BAILLEURS DE FONDS

En raison du temps limité qui a été imparti au groupe de travail pour terminer ses travaux, il ne lui a pas été possible de rencontrer des représentants des groupes intéressés au premier chef par la question du financement agricole. Le groupe de travail décida donc de solliciter leur avis en les invitant à présenter des dépositions écrites.

Les organisations suivantes furent invitées par lettre à déposer:

l'Association des banquiers canadiens
la Société canadienne de crédit coopératif Limitée
la Fédération canadienne de l'agriculture
l'Association des producteurs de bovins du Canada
la National Farmers' Union
l'Union des producteurs agricoles du Québec
la Christian Farmers Federation

Toutes y répondirent, à l'exception de la Société canadienne de crédit coopératif et de l'Union des producteurs agricoles du Québec. On reçut en outre une déposition de l'Ontario Federation of Agriculture. Chaque membre du groupe de travail reçut un exemplaire de chaque déposition, et on tint compte au cours des délibérations des recommandations des diverses organisations déposantes. Les dépositions étant trop longues pour être citées in extenso dans le présent rapport, on en a tiré les recommandations spécifiques, qui sont résumées aux pages suivantes.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS REÇUES

Association des banquiers canadiens

1. Il y a suffisamment de fonds pour les exploitants demandeurs qui justifient un prêt par la viabilité de leur entreprise. On ne refuse que les cas peu sûrs.

2. S'il existe un besoin général de taux d'intérêt moindres que ceux du marché, il peut falloir restructurer toute la capitalisation du secteur.

3. Les prestations subventionnées sont rapidement capitalisées dans les valeurs foncières.

4. L'application à grande échelle du concept des obligations agricoles compromettrait l'équilibre du marché. Si ce concept est néanmoins adopté, à des fins politiques ou sociales, il faudrait en restreindre soigneusement la portée à un groupe bien précis d'exploitants débutants, et peut-être aussi aux exploitants en difficulté provisoire mais présentant de bonnes chances de reprise.

Fédération canadienne de l'agriculture

1. La SCA devrait disposer de fonds supplémentaire pour refinancer, à des taux d'intérêt subventionnés, des exploitants endettés susceptibles de perdre leurs exploitations. Les prêts subventionnés sur deux ans déjà consentis devraient être reconduits si la nécessité l'exige.

2. La SCA devrait dominer le secteur du crédit à long terme, et devrait pouvoir acquérir les fonds nécessaires à cet effet.

3. Les taux d'intérêt de la SCA devraient être réduits d'au moins 2%, en faisant défrayer par l'État les frais généraux et les fluctuations des taux de change dans le cas des emprunts à l'étranger.

4. Les taux d'intérêt pour tous les prêts futurs devraient être basés sur le coût pondéré des fonds pour la SCA, et changer selon ce même coût.

5. Il faudrait consentir des prêts, à un taux inférieur au taux normal de la SCA, aux exploitants débutants et aux associations familiales, jusqu'à 45 ans, avec des avoirs ne dépassant pas 64$, en émettant des obligations agricoles portant des concessions fiscales pour le prêteur, ou au moyen de subventions directes.

6. La SCA devrait offrir une gamme complète de crédit, comprenant des prêts à court, moyen et long terme, à des taux d'intérêt pondérés.

Association des producteurs de bovins du Canada

1. On récuse les reports de dettes ou l'arbitrage des tiers.

2. On appuie l'idée des obligations agricoles.

3. On s'oppose de manière générale aux subventions directes, mais si on en instaurait, elles devraient être à court terme, orientées vers un problème bien précis d'ajustement, et offertes pour toutes les denrées.

4. On appuie le rôle de caution de la SCA, le bailleur de fonds acceptant un taux d'intérêt inférieur de 1 à 2% en contrepartie.

5. On prône l'établissement d'une banque agricole semblable aux associations de crédit des producteurs aux États-Unis.

6. On devrait laisser au secteur privé les émissions de valeurs mobilières.

National Farmers Union

1. Le crédit agricole devrait provenir du secteur public par l'entremise d'un Office national de crédit agricole.

2. On devrait fixer un plafond pour les taux d'intérêt, en-deçà duquel les taux pourraient varier.

3. On devrait fixer à 10%, et subventionner s'il y a lieu, le plafond des taux d'intérêt pour les exploitants débutants.

4. Le taux d'intérêt grevant les prêts déjà consentis par la SCA devrait être réduit jusqu'à 10% au moins.

5. Les gouvernements fédéral et/ou provinciaux devraient offrir des garanties de crédits d'exploitation.

6. Il faudrait établir un programme de crédit foncier afin de réduire le besoin de crédit grâce à la capitalisation des terres.

7. Les gouvernements provinciaux devraient être dissuadés d'utiliser le crédit afin d'accroître la production au-delà des besoins nationaux.

Christian Farmers Federation

1. Le soutien public à l'agriculture doit être clairement orienté vers les exploitants en difficulté, car un soutien général inciterait fort les exploitants bien établis à produire davantage.

2. On devrait orienter l'assistance en vertu de l'Ontario Beginning Farmers Assistance Program vers les exploitants entrés dans le secteur de 1980 à 1982 en leur accordant une réduction partielle d'intérêt à compter du 1er janvier 1983 jusqu'au 5eme anniversaire de leur exploitation, en plus d'une période d'élimination progressive des réductions, pendant les 4 années suivant l'admissibilité.

3. Les exploitants doivent faire face à des frais fixes élevés en raison de leurs immobilisations de la fin des années 70 dans des installations avancées de production du bétail. Ce groupe devrait pouvoir s'adresser à des tiers pour restructurer son endettement. On prône également un

report de dettes lié au niveau de déflation des actifs, ce report constituant une charge payable au moment d'une reflation.

4. On prône l'établissement d'associations de crédit agricole, semblables aux caisses d'épargne, sous l'égide de la SCA, et financées par les exploitants prenant leur retraite, et seules habilitées à offrir la possibilité de convertir un gain en capital de 120 000 $ autrement imposable en REER ou en obligations agricoles.

Fédération de l'agriculture de l'Ontario

1. La FAO prône avec force les obligations agricoles et préfère l'alternative du crédit fiscal à celle du dégrèvement, et recommande la mise en vigueur rapide du programme.

2. La FAO recommande que la province élabore un programme d'assurance-taux d'intérêt pour les crédits d'exploitation, assurant que le taux ne dépasse pas le taux négocié par plus d'½%.

3. La FAO prône la création d'un programme de prêts d'immobilisations, à concurrence de 50 000 $, au taux de 8%, remboursables sur 10 ans, pour des projets améliorant sensiblement l'effet de l'entreprise sur l'environnement ou bien son efficacité.

4. Généralement parlant, la FAO:

   (i) prône les prêts d'État, les garanties de prêt, et le partage des coûts du crédit, plutôt que les subventions;
   (ii) appuie un renforcement de la SCA, une méthode facilitée de prêts privés individuels aux exploitants, et une compétition accrue dans le secteur du financement agricole;
   (iii) un partage du fardeau des taux d'intérêt élevés entre les exploitants individuels et l'État, par l'entremise d'une aide aux intérêts hypothécaires.